

Жибер Т. В.

асистент кафедри фінансів КНЕУ

Проблеми узгодження та затвердження Державного бюджету України.

Державний бюджет як основний фінансовий план державних фінансів виступає також важливим інструментом державного регулювання. Тому якість його планування впливає на економічні та соціальні процеси, які відбуваються у суспільстві. Реформування у бюджетній сфері не вирішило усіх проблем такої важливої стадії бюджетного процесу, як розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України. Бюджетне планування в Україні відрізняється непередбачуваністю внаслідок слабкої наукової аргументації розрахунків та так званого "ручного управління" бюджетними коштами, тобто прийняттям тактичних рішень з огляду на поточну ситуацію в країні. Але основною причиною "ручного управління" є порушення зв'язку таких стадій бюджетного процесу як складання, розгляд та прийняття закону про Державний бюджет України із завданнями, що поставлені при його виконанні.

Проблемами узгодження стадій бюджетного процесу займається ряд вітчизняних та закордонних вчених. С.А.Буковинський відмічає ряд протиріч та спірних питань щодо правового регулювання бюджетного процесу в Україні¹. Н.М.Пушкарёва (російський вчений-економіст) досліджує засади бюджетного процесу, а також затвердження бюджету представницькими органами влади². Рациональність бюджетного процесу Російської федерації розглядає А.С.Колесов, відмічаючи, що "бюджет повинен мати конкретну мету та передбачати вирішення конкретних завдань"³. Можливостям бюджетного регулювання економіки присвячене дослідження І.Я.Чугунова, яке доводить необхідність прийняття виважених і стратегічно обґрунтованих рішень при здійсненні бюджетного планування⁴.

Розгляд питань, порушених у цій статті, доцільно почати з окреслення правових засад узгодження, затвердження та внесення змін до закону про Державний бюджет України. Конституція України статтею 93 [№1,стор.41]

¹ Буковинський С.А. До питання про Бюджетний кодекс України.//Фінанси України, №4, 2003р. – ст. 3-18

² Н.М. Пушкарёва. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи.// Финансы, №4, 2003г. – стр. 73-75.

³ А.С. Колесов. Бюджетный процесс: сущность и совершенствование.// Финансы, №11, 2003г. – стр.8

⁴ Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.:НІОС. 2003. – 488 ст.

визначає, що право законодавчої ініціативи в Україні мають Кабінет міністрів, Президент України та депутати Верховної Ради України. Спеціальним органом, що має право законодавчої ініціативи, виступає Національний банк України. Цей перелік можна вважати досить широким, оскільки за світовою практикою у президентських республіках право законодавчої ініціативи традиційно мають тільки парламентарі. При цьому найчастіше реалізувати його можна тільки при виконанні певних умов, наприклад, таких, як подання проектів законів тільки членами визначених комітетів чи фракцій, або лише внутріпарламентськими об'єднаннями (комісіями, комітетами). У деяких випадках проект повинна вносити група депутатів, кількісно не менша за число, визначене законодавством. В Україні можливий будь-який варіант депутатської законодавчої ініціативи за умов дотримання регламенту, оскільки Конституція її не обмежує.

За словами українського вченого Шаповала В.М: „Парламентаризм має не таку вже старовинну історію: його виникнення пов'язують з європейськими революціями XVII – XVIII століття. З тих часів суть парламентаризму зазнала змін, особливо вчені відмічають посилення ролі урядів розвинутих країн та зміцнення їх повноважень за рахунок парламентів”[№4,стор.10]. Суспільство прагне до створення такого механізму взаємодії уряду і парламенту, який би зводив полюси влад до рівноваги і забезпечував ефективну їх роботу на користь країни та її громадян. Існування парламентських та президентських держав передбачає різні підходи до організації управління країною. На сьогодні Україна – президентська республіка. Верховна Рада України функціонує як однопалатний парламент, тобто представницький і законодавчий орган. Разом з тим вона виступає ще і генератором політичних течій, що також є типовим для сучасної держави.

Свою представницьку функцію Верховна Рада України реалізує слабо. Серед причин можна назвати ту, що доступ до виборців та виборчої кампанії отримують кандидати, що вже мають владу та кошти, а отже неможливо від них вимагати повного зречення інтересів групи людей, яка їх фінансово підтримала, на користь загальнодержавної стратегії. Через ці причини депутат Верховної Ради вже приходить на посаду обтяжений зв'язками та зобов'язаннями не перед виборцями, а перед цілим рядом більш впливових на його діяльність суб'єктів. Депутати

місцевого самоврядування більш наближені до інтересів безпосередньо виборців, але вплив на загальнодержавну політику у них незрівнянно менший.

Бюджетний процес, особливо такі його стадії як складання, розгляд та затвердження бюджету, є сферою законотворення, яка через свою специфічність вимагає окремого підходу з боку державного управління. Згідно Конституції, стаття 32 (п.1) Бюджетного кодексу України [№2, стор.23-25] зазначає, що “Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України”. Основну роботу із складання Державного бюджету виконує Міністерство фінансів. У переліку завдань, визначених Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим Указом Президента України від 26 серпня 1999 року N 1081/99 [№3], в тому числі вказані такі:

- ✓ розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозних показників зведеного бюджету України, забезпечення в установленому порядку виконання Державного бюджету України, контроль за дотриманням правил складання звіту про виконання Державного бюджету України та зведеного бюджету України;
- ✓ забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України.

Для реалізації цих завдань, а також інших, що стосуються організації бюджетного процесу, Міністерство фінансів має достатні повноваження. Тим більше, що міністр фінансів відповідальний за розробку і зміст проекту Державного бюджету. Статтею 36 (п.2) Бюджетного кодексу зазначено, що “на основі аналізу бюджетних запитів... Міністерство фінансів України готує проект закону про Державний бюджет України”. Стаття 37 (п.1) цього ж документу: “Міністерство фінансів України подає проект закону про Державний бюджет України Кабінету Міністрів України для розгляду...”. Стаття 37 (п.2): “Кабінет міністрів України приймає постанову щодо схвалення проекту закону про Державний бюджет України...” Право законодавчої ініціативи, не дивлячись на спеціальні контрольні обмеження (наприклад, у вигляді необхідності схвалення Основних напрямків бюджетної політики Верховною Радою), є дуже важливим тому, що зміст, обсяги і основна ідея законопроекту залежать у першу чергу від його ініціатора. Зосередження у професійного суб’єкта завдань і повноважень, що

стосуються не тільки виконання бюджету, а і здійснення бюджетного планування та провадження бюджетної політики, дозволить говорити про професійний підхід до складання і затвердження Державного бюджету. Тому уникнення протистояння між парламентом та урядом при затвердженні бюджету означатиме підвищення ефективності процесу затвердження.

У 2002-2003 роках подання проекту Державного бюджету до парламенту відбувалося вчасно, згідно з Бюджетним кодексом. Це означає, що уряд може вчасно дійти згоди щодо розрахунку показників бюджету. Але після подання проекту до Верховної Ради відбувається сплеск протиріч. Дієвого механізму контролю за дотриманням бюджетної дисципліни при розгляді проекту у Верховній Раді не існує через те, що у цьому випадку суб'єкт (народні депутати) та об'єкт (діяльність народних депутатів) суміщаються. Така ситуація не є атиповою, у інших країнах бюджетні баталії у парламенті не менш гострі. Взяти за приклад хоча б парламент США. Але тривогу викликає невиконання у таких випадках діючого законодавства, а також застосування певних методів управління процесом. В Україні важко дійти згоди щодо того, хто більш компетентний у тлумаченні бюджетних показників – Кабінет міністрів, бюджетний комітет Верховної Ради чи окремі депутати та комітети. При відносно невисокій прозорості бюджетного процесу на стадіях складання, узгодження та затвердження проекту Державного бюджету лунають постійні заяви впливових осіб стосовно величини та спрямування окремих бюджетних показників. При цьому відбувається радикальний вплив народних депутатів на розміри запропонованих урядом статей доходів чи видатків бюджету. Через брак повної інформації надзвичайно важко оцінити наслідки такого впливу, адже результати та розрахунки запропонованих показників для громадськості не наводяться, що викликає сумнів у їх існуванні. Отже, справедливими видаються зауваження щодо того, що бюджетне планування в Україні знаходиться на дуже низькому рівні [№6]. Як показує практика бюджетних процесів 2001–2003 років, під час затвердження Державного бюджету Верховною Радою учасники бюджетного процесу менш за все дотримуються бюджетної дисципліни – чи регламентованої до 2001 року законом „Про бюджетну систему України”, чи визначеної на сьогодні Бюджетним кодексом.

Прийняття бюджету є важливою сферою парламентської компетенції. Як і у більшості країн, в Україні парламент затверджує зміст бюджету у формі спеціального закону. Цей закон, що передбачає відповідні бюджетні доходи і витрати на бюджетний рік, проходить у представницькому органі через ті ж самі стадії, що і будь-який інший. Це загалом, а більш точно його проходження регламентується Бюджетним кодексом. І тут починаються суперечності. Справа в тому, що Бюджетним кодексом, для покращення парламентської дисципліни, чітко прописаний графік узгодження проекту бюджету в парламенті, вказана кількість і зміст читань і досить справедливі обмеження щодо змін пов'язаного законодавства. Особливістю законодавчої процедури прийняття бюджету є насамперед те, що саме уряду належить первинна бюджетна законодавча ініціатива. Але в Україні погляди парламенту і уряду на зміст бюджету дуже різні, і право законодавчої ініціативи депутатів Верховної Ради на практиці виявляється сильнішим за вимоги Бюджетного кодексу. Упродовж дії Бюджетного кодексу при виникненні протиріч між урядом і Верховною Радою стосовно змісту державного бюджету остання рішуче перемагає законодавчі обмеження.

Перша проблема – строки прийняття законодавчих документів, які впливають на доходну та видаткову частини бюджету. Бюджетний кодекс забороняє вводити в дію такі нормативні акти після 15 серпня року, який передує плановому (ст.27, п.3). Ось приклади законотворчої діяльності:

- 24 грудня 2002 року Верховна Рада прийняла чотири законопроекти, які, за оцінками Комітету з питань фінансів і банківської діяльності, збільшать надходження до бюджету на 2003 рік на 2,3 млрд. грн., ці закони стосувалися оподаткування.
- 25 листопада 2003 року Верховна Рада прийняла закон про зниження мінімальної заробітної плати з 237 до 205 гривень, перед цим досить спонтанно прийнявши закон про підвищення розміру мінімальної заробітної плати із 185 до 237 гривень.

Другою проблемою є кількість читань та їх зміст, знову ж таки прописані в Бюджетному кодексі. У 2002 році Верховною радою було проведене повторне друге читання, у 2003 році Верховна Рада сумістила (користуючись досить слабкими аргументами) друге та третє читання і прийняла бюджет вчасно.

Вчасно прийнятим закон про Державний бюджет був двічі за часи дії закону "Про бюджетну систему України" та Бюджетного кодексу – у 2001 та 2003 роках (див. Табл. 1).

Таблиця 1.

Терміни прийняття та внесення змін до законів про Державний бюджет України.

Рік	Дата прийняття закону України про Державний бюджет.	Зміни до прийнятого закону.
1995	6 квітня 1995 року.	1. 13 липня 1995 року 2. 15 грудня 1995 року. 3. 11 липня 1996 року. (Конфлікт щодо доходної бази фонду розвитку паливно-енергетичного комплексу)
1996	22 березня 1996 року.	Закон про зміни не приймали.
1997	27 червня 1997 року.	До 1 липня 1997 року діяв спеціальний закон, потім був прийнятий 15 серпня 1997 року закон про зміни прийнятого закону про Державний бюджет.
1998	30 грудня 1997 року.	4 березня 1998 року.
1999	31 грудня 1998 року.	29 червня 1999 року.
2000	17 лютого 2000 року.	1. 11 травня 2000 року 2. 19 жовтня 2000 року 3. Два закони про зміни 21 грудня 2000 року.
2001	7 грудня 2000 року.	1. 21 червня 2001 року. 2. 15 листопада 2001 року.
2002	20 грудня 2001 року.	7 березня 2002 року. 28 листопада 2002 року. 26 грудня 2002 року. 27 грудня 2002 року.
2003	26 грудня 2002 року.	1. 6 березня 2003 року. 2. 3 квітня 2003 року. 3. 22 травня 2003 року. 4. Два закони про зміни від 9 липня 2003 року. 5. 25 листопада 2003 року.
2004	27 листопада 2003 року.	

Внутрішній графік проведення узгодження змісту законопроекту про бюджет між парламентом та урядом також виступає лише приблизним орієнтиром. Слабке і безсистемне бюджетне планування шкодить і бюджетному процесу, і державним фінансам взагалі.

Звичайно, створення більшості у парламенті спрощує прийняття рішень та затвердження законів Верховною Радою. Але велика кількість додаткових важелів впливу на народних депутатів, а також вплив суб'єктивних чинників при затвердженні Державного бюджету викликають лихоманковий стан при розгляді проекту Верховною Радою, який вже стає традиційним щоосені.

Ми не будемо у цій статті заглиблюватися у політичні та фінансові перипетії бюджетного процесу. Але постає проблема, яка стосується виконання Бюджетного кодексу. На нашу думку, таке систематичне невиконання графіку затвердження бюджету не обов'язково показує недоліки у роботі Верховної Ради. Справа в тому, що, як вже було сказано вище, бурхливі процеси узгодження бюджету проходять і в інших країнах. Але затвердження бюджету в „ручному” режимі, як і його виконання, є звичним явищем тоді, коли країна знаходиться в глибокій кризі. В Україні ж з 2000 року спостерігається стабілізація і навіть невеликий економічний підйом, на чому наголошує і діючий уряд [№5]: "В Україні протягом трьох останніх років продовжується економічне зростання. Реальний приріст ВВП у 2000 році становив 5,9 відсотка, у 2001 році - 9,2 відсотка, у 2002 році - 4,8 відсотка".

Отже, в Україні спостерігаємо кризову ситуацію із виконанням законодавства у бюджетній сфері. Такий стан справ є недопустимим саме тому, що законодавство, якщо воно чинне, необхідно виконувати у будь-якому разі, або змінювати його. На сьогодні Бюджетний кодекс частково має декларативний характер, а отже його не можна назвати ефективним. Існуюча практика складання, узгодження бюджету породжує таку ж практику виконання бюджету – у "ручному" режимі, оскільки заплановані показники неефективні та і бюджетна дисципліна слабка. Зміни до законодавства, яке впливає на зміст бюджету, не підкріплені достатньо розрахунками, тому не можна прослідкувати ефективність їх результатів. Постійні зміни урядів роблять відповідальність за виконання бюджету декларативною. Одна проблема породжує та підкріплює іншу, але першопричиною є недостатньо систематизований бюджетний процес та невиконання законодавства.

З іншого боку, варто замислитися, чи настільки потрібен такий чіткий регламент узгодження та прийняття закону про Державний бюджет? Можливо, достатньо законодавчо закріпити дату та необхідні умови (наприклад, узгодження Основних напрямків бюджетної політики) подання проекту бюджету до парламенту, дату прийняття законів, які впливають на зміст бюджету, розмір граничних змін парламентом урядового проекту бюджету по відношенню до загального розміру доходів або видатків бюджету, дату прийняття закону про Державний бюджет України. Але, спростивши графік, вимагати жорсткого його

виконання з боку як уряду, так і парламенту, передбачивши суворі заходи з метою обмеження спонтанних та популістських рішень.

У світі існує багато варіантів вирішення питання затвердження державного бюджету, і в Україні розробляти процедуру розгляду та прийняття бюджету можна ще багатьма способами. Щорічний розгляд вимагає відпрацьованого механізму, який би виключав, по-перше, вплив суб'єктивних інтересів з боку будь-яких гілок влади на зміст документу. По-друге, дозволяв проводити роботу Верховної Ради за чітким графіком, не утискаючи в часі ні один етап розгляду державного бюджету. По-третє, виключав ситуацію неузгодженості реального становища в країні і змісту прийнятого закону. По-четверте, що дуже важливо, дозволяв перевіряти і контролювати зміст проекту закону та поправок до нього у процесі розгляду парламентом. Потрібно спростити систему бюджетного планування шляхом встановлення єдиних для всіх суб'єктів законодавчої ініціативи схем вихідних даних та формул розрахунків бюджетних показників. Наприклад, розробка Системи національних рахунків, згідно схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. п 413-р Концепції розвитку системи національних рахунків. Адже, як помітно з досвіду останніх років, часто саме неоднозначне тлумачення розрахунків статей бюджету стає причиною для протистояння між урядом і парламентом під час бюджетних читань і внесення поправок, а також слугує предметом політичних спекуляцій.

Список використаної літератури:

1. Конституція України// Закони України: В 11т. - Верховна Рада України: Ін-т законодавства. – К., 1997. – Т.10
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2002.
3. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 26 серпня 1999р. №1081/99, Інтернет-сайт Верховної Ради України www.rada.kiev.ua
4. В.М.Шаповал «Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз»- Київ. «Програма Л», 1995.
5. Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2004 рік (резюме). Урядовий портал. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=1208332&cat_id=43255
6. В.Дарпінянц "Усі – в опозиції до бюджетної політики", газета "День", №96 від 05.06.2003 року.